



Fjaraskiptastofa

Ákvörðun nr. 12/2023 Rétthafabreytingar Nova hf. (mál nr. 2023080023)

I. Erindin

(1) Fjaraskiptastofu bárust þrjár kvartanir á tímabilinu, 17. ágúst 2023 til 12. október 2023, vegna rétthafabreytinga Nova hf. (hér eftir Nova), en um er ræða mál nr. 2023080023, 2023100004 og 2023100016. Þar sem að kvartanir voru að mestu leyti efnislega samkynja, þ.e. að þær vörðuðu allar réttahafabreytingar sem Nova hefði framkvæmt án samþykkis rétthafa, taldi stofnunin rétt að sameina mál nr. 2023100004 og 2023100016 við mál nr. 2023080023.

(2) Um er að ræða kvartanir frá eftirtöldum aðilum:

1. [...]¹, dags. 17. ágúst 2023.
2. [...], dags. 16. september 2023.
3. [...], dags. 12. október 2023.

II. Málavextir

2.1. Kvartanir er bárust Fjaraskiptastofu, dags. 17. ágúst, 16. september og 12. október 2023

(3) Málsatvikin kvartanna áttu það öll sameiginlegt að kvartendur hefðu óskað eftir greiðendabreytingu á númerum sínum en samhliða greiðendabreytingunum hefði Nova framkvæmt rétthafabreytingar á númerunum enda samkvæmt viðskiptaskilmálum Nova er greiðandi símanúmersins jafnframt rétthafi númersins. Kröfur kvartenda lutu annað hvort að því að upprunanlegi rétthafi númeranna yrði aftur gerður að rétthafa sem og að bætur yrðu greiddar vegna þeirra vandræða sem fylgt hefðu rétthafabreytingunni.

2.2. Bréf Fjaraskiptastofu til Nova, dags. 22. ágúst, 18. september og 16. nóvember 2023

(4) Með tölvupósti Fjaraskiptastofu dags. 22. ágúst 2023, var fyrstu kvörtuninni komið á framfæri við Nova. Í erindi stofnunarinnar vakti Fjaraskiptastofa athygli Nova á III. kafla reglna

¹ Nafn kvartenda fellt brott vegna trúnaðar (Á við um alla hornklofa).

nr. 1112/2022 um númera- og þjónustuf lutning í almennum fjarskiptanetum sem og Nova var boðið að tjá sig um umrædda kvörtun en frestur til þess var veittur til 5. september 2023.

(5) Fjarskiptastofu barst síðan svar Nova þann 5. september 2023. Í svari Nova var m.a. tiltekið að:

„Nova hefur almennt unnið eftir því verklagi að verða við beiðni um greiðandabreytingu, en jafnframt upplýst fráfarandi greiðanda í tölvupósti um að breyting hafi verið gerð og honum gefið tækifæri til að gera athugasemdir við breytinguna. Þá er fráfarandi greiðandi jafnframt upplýstur um það í tölvupóstinum að við greiðandabreytingu verði jafnframt breyting á réttthafa númerum, enda sé greiðandi ávallt einnig skilgreindur réttthafi skv. viðskiptaskilmálum Nova. Geri fráfarandi greiðandi athugasemd við breytinguna er breytingin afturkölluð. Þetta verklag, og sú skilgreining Nova að greiðandi sé ávallt jafnframt réttthafi þeirrar þjónustu sem greitt er fyrir, hefur verið til endurskoðunar hjá Nova á undanförunum misserum, ekki síst í ljósi síaukinna hagsmuna notenda af því að vera réttthafar farsímanúmera sinna, sem kvartandi m.a. rekur í samskiptum sínum við Nova (sbr. afrit af samskiptum kvartandi við Nova sem fylgja umræddri kvörtun). Stefnt er að því að ljúka endurskoðun umrædds verklags og viðskiptaskilmála Nova að þessu leyti á allra næstu vikum.“

(6) Í framhaldi af svari Nova óskaði Fjarskiptastofa eftir frekari gögnum til úrlausnar málsins í tölvupósti dagsettum 18. september 2023. Í þeirri beiðni var m.a. óskað eftir gögnum er sýndu fram á að Nova hefði aflað fyrirfram samþykki þegar réttthafabreytingin var framkvæmd en kvartandi hélt því fram að hann hefði ekki veitt slíkt samþykki.

(7) Þann 2. október 2023 barst Fjarskiptastofu síðan svar Nova en þar kom fram að:

„Eins og lýst er í svarbréfi okkar frá 5. september sl., þá höfum við viðhaft það verklag að orðið er við óskum um greiðendabreytingu, sem jafnframt felur í sér réttthafabreytingu skv. skilmálum Nova, en fyrri greiðandi er upplýstur um breytinguna og honum gefið færi á að gera athugasemdir við hana. Fyrirfram samþykkis hefur þannig ekki verið leitað, og því ekki til staðar gögn sem sýna fram á slíkt. – En eins og jafnframt er lýst í bréfinu er þetta verklag í endurskoðun hjá okkur samhliða endurskoðun skilmála okkar og notkunar réttthafa- og greiðandahugtakanna.“

(8) Líkt og áður var rakið hefði Fjarskiptastofu borist tvær aðrar kvartanir dagsettar 16. september og 12. október 2023 eftir að málsmeðferð máls nr. 2023080023 var hafin en þær kvartanir voru sameinaðar máli 2023080023. Í bréfi dagsettu 16. nóvember 2023 tilkynnti Fjarskiptastofa Nova um sameiningu málanna sem og að frumniðurstaða stofnunarinnar var kynnt Nova.

2.3. Frumniðurstaða Fjarskiptastofu

(9) Í frumniðurstöðunni tilkynnti stofnunin Nova að henni hafi borist tvær aðrar kvartanir dags. 16. september og 12. október 2023 er vörðuðu réttthafabreytinga og því hefði Fjarskiptastofa ákveðið að sameina mál nr. 2023100004 og 2023100016 við mál nr.

2023080023. Að auki var Nova tilkynnt að þau andsvör og upplýsingar er Nova hefur veitt Fjarskiptastofu í máli nr. 2023080023 yrðu einnig lagðar til grundvallar til úrlausna í málum nr. 2023100004 og 2023100016, nema að Nova gerði sérstakar athugasemdir við það eða telji að viðbótaskýringa sé þörf vegna hinna síðari mála en Nova var veittur frestur til þess að skila inn athugasemdum til 30. nóvember 2023.

(10) Enn fremur tiltók Fjarskiptastofa þá þróun og breytingar er höfðu verið gerðar á reglum er varðar númera og þjónustuf lutning, sem og stofnuninn greindi núverandi verklag Nova við greiðendabreytingar. Að lokum fjallaði Fjarskiptastofa um sjónarmið stofnunarinnar á verklagi Nova sem og að frumniðurstaða Fjarskiptastofu á verklaginu var tilkynnt en frumniðurstaða stofnunarinnar var sú að:

Miðað við fyrirliggjandi gögn málsins er sýna fram á alvarleika og ítrekunar brots Nova, sem að auki virðist vera framið á háu saknæmisstigi, enda hafi Nova ekki brugðist við ítrekuðum tilmælum og ábendingum Fjarskiptastofu í ákvörðunum FST nr. 20/2010, 1/2019, 7/2023 og 8/2023, sem og ekki heldur í samráði og skýringum FST við fjarskiptafyrirtæki vegna breytinga á reglum nr. 948/2008 um númera- og þjónustuf lutning í almennum fjarskiptanetum, er það frummat FST, eins og málið liggur nú fyrir, að fjárhæð sektar geti numið allt að 4.500.000. kr.

Tekið skal fram að endanleg ákvörðun um mögulega sektarfjárhæð getur tekið mið af ýmsum mildandi þáttum, s.s. samstarfsvilja Nova við FST, þ.m.t. mögulegri viðurkenningu á broti, úrbótaáðgerða, bætur til brotapolá o.fl.

Nova er hér með gefinn kostur á því að gera athugasemdir við þá frumniðurstöðu FST að félagið hafi brotið gegn 10. gr. reglna 1112/2022, gagnvart kvartendum í framangreindum kvörtunarmálum, með því að afla ekki ótvíræðs og sannanlegs samþykkis rétthafa við framkvæmd á rétthafabreytingu. Réttur Nova til andmæla nær einnig til fyrirhugaðrar ákvörðunar FST um að leggja stjórnvaldssekt á félagið og um fjárhæð hennar vegna þessa.

Frestur til að skila athugasemdum er veittur til 30. nóvember 2023.

2.4. Svar Nova við frumniðurstöðu Fjarskiptastofu

(11) Fjarskiptastofu barst svarbréf Nova með tölvupósti, dags 7. desember 2023. Í tölvupóstinum vísar Nova til niðurlags svarbréfsins og óskar eftir því að vera upplýst, eftir því sem unnt er, um afstöðu Fjarskiptastofu til þeirra úrbóta sem útlistaðar eru í svarinu til þess að mæta sjónarmiðum eftirlitsins í málinu áður en endanleg ákvörðun er tekin í því.

(12) Í svarbréfi Nova kemur fram skýlaus viðurkenning Nova á broti gegn 10. gr. reglanna en í svarbréfinu tilgreindi Nova að:

„Til þess að taka af allan vafa í upphafi fellst Nova á að núverandi verklag við rétthafabreytingar samrýmst ekki 10. og 11. gr. reglna nr. 1112/2022, um númera- og þjónustuf lutninga í almennum fjarskiptanetum, og þar með að

hvorki hafi verið farið að þessum ákvæðum reglnanna við rétthafabreytingar í þeim kvörtunarmálum sem eru grundvöllur máls þessa, né í öðrum sambærilegum málum sem rakin eru í bréfi FST.“

(13) Jafnframt kemur fram í svarbréfinu að þeir hafi lokið sérstaki þarfagreiningu á þeim breytingum er nauðsynlegt sé að ráðast í, til þess að tryggja fylgni við framangreindar reglur, nr. 1112/2022. Niðurstaða greiningarinnar er sú að nauðsynlegt sé að ráðast í kerfislegar breytingar sem taka munu nokkurn tíma en Nova áætla að úrbótunum verði lokið fyrir lok marsmánaðar 2024. Þá tiltekur Nova tiltekin skref sem þeir telja nauðsynleg til úrbóta en að þau séu orðrétt:

„- Að tryggja rafrænt samþykki rétthafa áður en af rétthafabreytingu getur orðið;

- Að rafrænt samþykki rétthafa sé veitt á grunni skýrra upplýsinga um hvað felst í rétthafabreytingu að farsímanúmeri;

- Að vista skriflegt eða rafrænt samþykki rétthafa fyrir rétthafabreytingu í 2 ár;

- Að endurskilgreina rétthafahugtakið í kerfum Nova og skilmálum, þannig að það flytjist að meginstefnu til notanda í stað greiðanda;

- Að skýrt sé skilgreint í skilmálum Nova hvaða réttindi felast í því annars vegar að vera notandi farsímanúmers og hins vegar að vera greiðandi farsímaþjónustu.“

(14) Ennfremur kemur fram í svarbréfinu að:

„Þá verður á allra næstu dögum haft samband við kvartendur í þeim málum sem erindi þetta snýr að og þeim boðnar hæfilegar bætur vegna þeirra óþæginda sem málin hafa skapað þeim. Eins og áður hefur komið fram í samskiptum Nova við FST hefur félagið sett sér verklagsreglur um bætur í samræmi við reglur nr. 1112/2022, sem setja viðmið um lágmarksbætur til viðskiptavina telji þeir sig hafa orðið fyrir þjónustutapi eða -rofi vegna mistaka í númera- eða þjónustuflutningum. Tekið verður mið af þessum verklagsreglum þegar bætur til kvartenda verða ákveðnar. Nova óskar eftir því að áður en FST tekur endanlega ákvörðun í málinu, verði tillit tekið til skýlausrar viðurkenningar Nova á ítrekuðum brotum gegn 10. og 11. gr. reglna nr. 112/2022, í samræmi við það sem rakið er í bréfi FST til Nova, þeirra úrbótaáðgerða sem Nova hyggst grípa til, til þess að bæta verklag og tryggja fylgni við reglurnar, auk þess að Nova mun í tilviki umræddra kvartana, jafnt sem í tilviki síðari mála sem upp kunna að koma af sömu eða sambærilegum ástæðum leita allra leiða til þess að bæta viðskiptavinum og tjónpólum öðrum fyrir þau óþægindi sem þessi mál kunna að hafa skapað þeim. Þá óskar Nova jafnframt eftir því, áður en FST tekur endanlega ákvörðun í málinu, að félagið verði upplýst um, eftir því sem unnt er, hvort FST álitur þær úrbætur sem útlistaðar eru hér að ofan og félagið hyggst ráðast í teljast fullnægjandi til þess að mæta sjónarmiðum og athugasemdum FST í málinu. Nova lítur málið

alvarlegum augum og harmar að ekki hafi verið brugðist fyrr við athugasemdum FST við umrætt verklag, og mun setja þær úrbætur sem raktar eru að ofan í þann hæsta forgang sem mögulegur er hjá félaginu.“

2.5 Svar Fjarskiptastofu dags. 8. desember 2023

(15) Í tölvupósti dags. 8. desember 2023, staðfestir stofnunin að horft verður til mildandi þátta við ákvörðun á sektarfjárhæð. Einnig taldi Fjarskiptastofa að líklegt væri að þær úrbótaraðgerðir er fram komu í svarbréfi Nova væru til þess fallnar að ná markmiði sínu, enda verði þeim hrundið í framkvæmd. Fjarskiptastofa vakti þó athygli Nova á því að það gæti verið vandknúið að endurskilgreina réttthafahugtakið í kerfum Nova og skilmálum, þannig að það flytjist að meginstefnu til notanda í stað greiðanda, enda gæti það gengið á rétt skráðs réttthafa. Nauðsynlegt væri því að skoða hvert tilfelli fyrir sig.

(16) Fjarskiptastofa tilgreindi í svari sínu að líklegt væri að samskonar mál gætu komið upp og því lagði stofnunin fram þá tillögu til Nova að gert yrði samkomulag um sérstak verklag sem tæki á slíkum tilfellum en slíkt samkomulag yrði þá hluti af ákvörðuninni. Fjarskiptastofa taldi gerð slíks samkomulags væri hentugra en að „leiðrétt“ kerfisbundið réttthafaskráningar í kerfum Nova enda væru afleiðingar þess óljósar og því gæti lagfæring falið í sér meiri ókosti en kosti. Því væri hentugast að útbúa samkomulag um sérstakt ferli sem tilgreinir sérstaklega hvernig eigi að takast á við slík vandamál út frá sjónarhorni neytandans.

2.6. Samkomulag vegna brota Nova gegn skilyrðum 10. gr. reglna nr. 1112/2022 um númera- og þjónustuf lutninga í almennum fjarskiptanetum

(17) Með tölvupósti dagsettum 15. desember 2023 barst síðan Fjarskiptastofu fyrstu drög að umræddu samkomulagi frá Nova. Í framhaldi fór fram virkt samtal um samkomulagið milli Fjarskiptastofu og Nova en samkomulagið er að finna í viðauka við þessa ákvörðun og er órjúfanlegur hluti af ákvörðuninni og skuldbingargildi hennar.

III.

Lagaumhverfi

3.1 Almenn

(18) Fjarskiptastofa er sú stofnun sem með lögum hefur verið falið að annast stjórnslu og eftirlit með framkvæmd laga um fjarskipti sbr. a-lið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Hlutverk Fjarskiptastofu er m.a. fólgið í því að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti á Íslandi, auk þess að efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Í lögum um fjarskipti nr. 70/2022(hér eftir fjarskiptalög) er jafnframt gert ráð fyrir að stofnunin gæti hagsmuna almennings m.a. með því að vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að ákveðinni lágmarks fjarskiptaþjónustu, vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs og að ákveðnu marki stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki. Fjarskiptastofa hefur heimild til þess að setja nánari reglur um númera- og þjónustuf lutning sem og að það er í höndum Fjarskiptastofu að skera úr ágreiningi um framkvæmd númeraflutninga, sbr. 5. mgr. 76. gr. fjarskiptalaga. Reynist fjarskiptafyrirtæki hafa brotið gegn fjarskiptalögum, hefur Fjarskiptastofa heimild til að knýja á um að

fjarskiptafyrirtæki geri úrbætur en hefur hún m.a. heimildir til þess að leggja stjórnvaldssektir á fjarskiptafyrirtæki, lögaðila eða einstaklinga sem brjóta gegn ákvæðum fjarskiptalaga.

3.2 Þróun reglna um númera og þjónustuflutning

(19) Samkvæmt 5. mgr. 76. gr. fjarskiptalaga setur Fjarskiptastofa nánari reglur um númera og þjónustuflutning og hefur Fjarskiptastofa gert slíkt með setningu reglna nr. nr. 1112/2022 um númera- og þjónustuflutning í almennum fjarskiptanetum. Fyrirgreindar reglur eru ekki nýjar af nálinni heldur hefur Fjarskiptastofa reglulega endurnýjað reglurnar en í því samhengi má m.a. benda á að við gildistöku reglna nr. 1112/2022 féllu úr gildi reglur nr. 617/2010 sem höfðu fellt úr gildi reglur enn eldri reglur nr. 949/2008.

(20) Í 1. gr. reglnanna er markmiði reglnanna lýst en það er að kveða á um skilvirkan og öruggan númera- og þjónustuflutning, auka neytendavernd endanotenda í talsíma-, farsíma- og netaðgangsbjónustu, koma í veg fyrir óþarfa tafir og stuðla að góðri samvinnu um flutning þjónustu milli starfandi fjarskiptafyrirtækja á markaði.

(21) Almennt eru strangar kröfur gerðar við yfirfærslu á réttindum sem tilheyra einstaklingum. Hefur verið talið að mikilvægt sé að formfesta ríki og ótvírætt samþykki þess sem hyggst afsala sér réttindum liggja fyrir áður en yfirfærsla á réttindum á sér stað. Sú hugsun býr að baki þessari meginreglu að auðvelda og tryggja sönnunarfærslu ef upp rís ágreiningur um skipan þessara réttinda en framangreind meginregla liggur m.a. til grundvallar 10. gr. reglnanna.

(22) Ákvæði 10. og 11. gr. reglnanna fjalla um rétthafabreytingar og þjónustusamninga við rétthafa en á fjarskiptamarkaði er framkvæmdin almennt sú að skýr greinarmunur er gerður á greiðanda og rétthafa númera. Samkvæmt 10. gr. er fjarskiptafyrirtækjum ekki heimilt að skrá annan endanotanda sem rétthafa númera, nema rafrænt eða skriflegt samþykki þess rétthafa sem afsalar sér númerinu liggja fyrir. Samkvæmt 11. gr. reglnanna er fjarskiptafyrirtækjum aðeins heimilt að hefja ferli við númera og þjónustuflutning þegar skriflegt eða rafrænt samþykki rétthafa númera/tengingar liggur fyrir.

(23) 10. gr. reglna nr. 617/2010 og 1112/2022 var ekki alltaf að finna í reglunum heldur var ákvæðið sett inn við setningu reglna nr. 617/2010 þegar unnið var endurskoðun á reglum nr. 949/2008 í samráði við fjarskiptafyrirtæki. Í reglum nr. 949/2008 fjallaði þágildandi 10. gr. einungis um þjónustusamninga við rétthafa en hún tilgreindi að:

„Fjarskiptafyrirtækjum er aðeins heimilt að hefja ferli við númera- og þjónustuflutning þegar skriflegt eða rafrænt samþykki rétthafa númera/tengingar liggur fyrir. Rafrænt samþykki má veita með tölvupósti eða SMS skilaboðum úr símanúmeri rétthafa sem óskar flutnings. Samþykki móttakandi fjarskiptafyrirtæki að taka rétthafa númera í viðskipti skal það gera við hann þjónustusamning óski hann eftir því. Skal slíkur samningur gerður á skriflegu eða á rafrænu formi.“

(24) Líkt og fram kemur hér að ofan var sérákvæði um rétthafabreytingu sett inn sem 10. gr. reglnanna og þar af leiðandi varð þáverandi ákvæði (kemur fram hér í málsgreininni hér fyrir ofan) er varðar þjónustusamninga við rétthafa að 11. gr reglnanna.²

(25) Hið nýja ákvæði 10. gr. reglna nr. 617/2010 um rétthafabreytingar tilgreindi að:

„Fjarskiptafyrirtæki er ekki heimilt að skrá annan notanda sem rétthafa númers nema rafrænt eða skriflegt samþykki þess rétthafa sem afsalar sér númerinu liggja fyrir. Fjarskiptafyrirtæki skal senda staðfestingu á móttöku rafræns samþykkis frá rétthafa sem afsalar sér númeri, en á pappírsmi formi skal samþykki vera undirritað á sérstöku eyðublaði í tvíriti. Skal fjarskiptafyrirtækið halda einu eintaki eyðublaðsins eftir til varðveislu en senda hitt eintakið til hins nýja rétthafa eða sérstaka skriflega staðfestingu á rétthafabreytingunni, hafi samþykkið verið gefið með rafrænum hætti. Fjarskiptafyrirtæki skal varðveita rafrænt eða skriflegt samþykki um rétthafabreytingu í a.m.k. 2 ár frá móttöku þess eða undirritun. Að þeim tíma liðnum ber notandi númers sönnunarbyrðina um að hann sé rétthafi þess, rísi upp ágreiningur um það.“

(26) Í samráðsferlinu árið 2010 var hagsmunaaðilum gefinn kostur á því að gera athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar sem og Fjarskiptastofa (þá Póst- og fjarskiptastofnun (PFS)) gaf út sérstakt skýringarskjal („Skýringar við fyrirhugaðar breytingar á reglum um númera- og þjónustuf lutning³“) á fyrirhugaðar breytingar á reglum um númera- og þjónustuf lutning.⁴ Í skýringarskjalinu gerði stofnunin grein fyrir helstu breytingum sem áformaðar voru sem og forsendum að baki þeim. Í þriðja lið skýringarskjalsins kemur fram að Fjarskiptastofu sé kunnugt um að upp hafa komið tilvik hjá fjarskiptafyrirtækjum þar sem að breyting á skráningu rétthafa númers hafi átt sér stað án þess að skráðum rétthafa hafi verið kunnugt um það eða slíkt samþykkt. Á grundvelli þessa tilvika lagði Fjarskiptastofa sérstaklega áherslu á tvö eftirfarandi atriði sem fjarskiptafyrirtæki ættu að uppfylla er þeir framkvæmdu númeraflutning og/eða rétthafabreytingu. Í fyrsta lagi ættu upplýsingakerfi fjarskiptafyrirtækjanna að geta gert greinarmun á annars vegar *greiðendum* fyrir fjarskiptaþjónustu og hins vegar hver væri *rétthafi* tiltekins númers eða netfangs. Nauðsynleiki þessarar aðgreiningar leiddi ekki af kröfum laga heldur af þeirri framkvæmd sem lengi hefur verið lýði, þ.e. að greiðandi fyrir fjarskiptaþjónustu getur verið annara en rétthafi númers. Sé slíkur greinarmunur ekki gerður í viðskiptamannabókhalda eykur það líkurnar á því að gengið sé á rétt réttafa, eins og dæmin sýna. Í öðru lagi voru sérstakar formkröfur settar á framkvæmd rétthafabreytinga, þar sem fjarskiptafyrirtækjum var gert skylt að tryggja að ótvírætt og sannanlegt samþykki rétthafa lægi fyrir áður en númer er skráð á nafn og kennitölu annars aðila.

(27) Á grundvelli skýringargagnanna er því ljóst að ein af meginástæðum þess að ráðist var í endurskoðun á reglum nr. 949/2008 var sú að ákveðin framkvæmd væri hjá einstaka fjarskiptafyrirtækjum þar sem að framkvæmd rétthafabreytinga og greiðendabreytinga voru lagðar að jöfnu. Tekið skal fram að þó svo að orðalag skýringarskjalsins sé almennt hvað þetta varðar og taki til allra fjarskiptafyrirtækja að þá hafði stofnunin einkum í huga framkvæmd

² <https://www.fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/Fr%C3%A9ttir/-250>

³ <https://www.fjarskiptastofa.is/library?itemid=2d9bb15c-633d-11e3-93f5-005056bc0bdb>

⁴ <https://www.fjarskiptastofa.is/library?itemid=2d9bb15c-633d-11e3-93f5-005056bc0bdb>

(28) Nova, enda var það eina farsímafyrirtækið á þeim tíma sem gerði ekki greinarmun á greiðanda og rétthafa í greiðslu- og viðskiptamannakerfum sínum. Nú um áratug síðar virðist staðan vera enn sú sama hjá Nova. Rétt er að geta þess að Fjarskiptastofa telur ekki ólöglegt að gera ekki þennan greinarmun, þótt stofnunin telji það æskilegt, sbr. leiðbeiningar í skýringarskjalinu en þó þurfa fjarskiptafyrirtæki að fylgja þeim formkröfum sem gerðar eru til rétthafabreytinga á númerum.

3.3. Fordæmi

(29) Fjarskiptastofa hefur áður haft til meðferðar sambærileg mál er varða ófullægjandi framkvæmd Nova í þjónustuflutningum. Þrátt fyrir að í sumum þeirra sé um að ræða brot gegn 11. gr. reglnanna en ekki 10. gr. reglnanna telur Fjarskiptastofa að málin séu fordæmisgefandi í þessu máli enda sé rétthafabreyting einungis ein tegund af þeirri þjónustu er fjarskiptafyrirtæki veita notendum sínum.

(30) Málavextir ákvörðunar nr. 20/2010 voru þeir að Fjarskiptastofu barst kvörtun vegna rétthafabreytingar er framkvæmd hefði verið án samþykkis. Kvartandi hélt því fram að hann hafi einungis veitt samþykki sitt í þeirri trú að aðeins væri verið að gera breytingar á greiðanda fyrir símanúmer hans en eiginleg rétthafabreyting væri ekki að eiga sér stað. Í ákvörðun Fjarskiptastofu er það sérstaklega tilgreint að töluverður munur væri á því hvað felst í breytingu á rétthafa og breytingu á greiðanda sem og að á fjarskiptamarkaði væri framkvæmdin almennt sú að skýr greinarmunur er gerður á greiðanda og rétthafa enda hefði Fjarskiptastofa mælst til þess að fjarskiptafyrirtæki hafi þann háttinn á, sbr. áður nefndar skýringar Fjarskiptastofu við reglur um númera- og þjónustuflutninga í almennum fjarskiptanetum. Enn fremur tiltekur Fjarskiptastofa sérstaklega mikilvægi þess að hve íþyngjandi rétthafabreytingar geta verið fyrir viðskiptavinum og því væru miklar kröfur gerðar til fjarskiptafyrirtækja að upplýsa viðskiptavinum hvað felst í breytingum sem þessum með skýrum hætti og að orðalag kveði á um það með skýrum hætti að um sé að ræða breytingu á greiðanda og rétthafa þegar óskað er eftir samþykki viðskiptavinar um rétthafabreytingu. Því var það niðurstaða Fjarskiptastofu að slíkri upplýsingagjöf hafi verið ábótavant af hálfu Nova og því hefði upplýst samþykki kvartanda, skv. 10. gr. reglna um þjónustu- og númeraflutning, fyrir rétthafabreytingu, ekki legið fyrir, þegar breytingarnar voru gerðar og því væri kvartandi réttmætur rétthafi símanúmersins.

(31) Málavextir ákvörðunar nr. 1/2019 voru þeir að Fjarskiptastofu hefði borist fimm kvartanir vegna ósamþykkts númera- og þjónustuflutnings til Nova en framkvæmd númera- og þjónustuflutningsins hefði ekki verið framkvæmd með skriflegu eða rafrænu samþykki rétthafa heldur var einungis fengið munnlegt samþykki viðmælanda í símtali. Í 18. lið ákvörðunarinnar tilgreinir Fjarskiptastofa sérstaklega að neytendur fjarskiptþjónustu, hvort heldur er um að ræða rétthafa eða notanda, eiga að geta treyst því að það fyrirtæki sem veitir viðkomandi þjónustu og viðkomandi aðili er í viðskiptasambandi við, uppfylli þær kröfur sem þjónustan hljóðar á um og framkvæmi ekki breytingar og eða tilfærslur á viðkomandi þjónustu, nema á grundvelli óyggjandi samþykki áskrifanda (eða rétthafa númers) fyrir því. Var það því niðurstaða Fjarskiptastofu að Nova hafi brotið gegn 11. gr. reglna nr. 617/2010 um númera- og þjónustuflutning í almennum fjarskiptanetum, sbr. 3. mgr. 52. gr. fjarskiptalaga, með því að hefja ferli við númera- og þjónustuflutning þegar skriflegt eða rafrænt samþykki rétthafa númera lá ekki fyrir.

(32) Málavextir ákvörðunar nr. 7/2023 voru þeir að Fjarskiptastofu hefði borist kvörtun vegna númera- og þjónustuf lutnings til Nova frá Hringdu ehf. án samþykkis kvartanda. Líkt og í ákvörðun nr. 1/2019 byggði Nova á munnlegu samþykki er fengið hefði verið frá viðmælanda með símtali. Enn fremur tilgreindi Nova í svörum sínum við meðferð málsins að það gangi út frá því að munnlegt samþykki sem aflað væri í símtali væri fullnægjandi en slík ályktun Nova gengur þvert á móti öllum tilmælum Fjarskiptastofu er fram komu ákvörðun 1/2019. Í niðurstöðu ákvörðunarinnar tilgreinir Fjarskiptastofa enn og aftur að formkröfur 11. gr. reglna nr. 1112/2022 sé grundvallarregla sem sé án undantekninga sem og að orðalag 11. gr. reglna nr. 1112/2022 sé skýrt í því að munnlegt samþykki fyrir númera og þjónustuf lutningi sé ekki fullnægjandi samþykki samkvæmt formkröfum 11. gr. reglnanna. Því var það niðurstaða Fjarskiptastofu að Nova hefði hafi brotið gegn 11. gr. reglna nr. 1112/2022 um númera- og þjónustuf lutning í almennum fjarskiptanetum, sbr. 5. mgr. 76. gr. fjarskiptalaga, með því að hefja ferli við númera- og þjónustuf lutning þegar skriflegt eða rafrænt samþykki rétthafa lá ekki fyrir. Vegna sérstakra málsatvika málsins og sjónarmiða um meðalhóf þótti Fjarskiptastofu ekki rétt að leggja stjórnvaldssekt á Nova varðandi þennan þátt málsins.

(33) Málavextir ákvörðunar nr. 8/2023 voru þeir að Fjarskiptastofu hefði borist kvörtun vegna rétthafabreytingar tveggja númera er Nova hefði framkvæmt án fyrirbyggjandi samþykkis. Við úrlausn málsins tilgreindi Nova að núverandi verklag sitt vegna rétthafabreytingar/greiðendabreytingar væri með þeim hætti að beiðni notenda væri samþykkt en jafnframt væri fyrri greiðendur upplýstir um framkvæmd breytingarinnar tölvupósti og þeim gefið tækifæri á því að gera athugasemdir við breytinguna en ef fyrri greiðandi gerði athugasemd við rétthafabreytinguna væri breytingin afturkölluð. Í niðurstöðu ákvörðunarinnar kemur fram að í þessum tveimur tilfellum er málið varðar hefði Nova ekki aflað sérstaks samþykkis rétthafa og því hefði sú framkvæmd Nova við rétthafabreytingu númeranna ekki verið í samræmi við kröfur 10. gr. reglna um nr. 1112/2022.

(34) Fjarskiptastofa telur að þau framangreind kvörtunarmál sem stofnunin hefur leyst úr á umliðnum árum sýni fram á innbyggðan kerfisgalla í viðskiptamannabókhalda Nova og í verkferlum félagsins um breytingar á greiðendaupplýsingum áskrifenda, sem hefur haft viðvarandi og langvarandi áhrif stóran hóp notenda frá því að Nova hóf starfsemi sína. T.d. má ætla að það séu allmörg tilvik sem hafa ekki komið fram ennþá þar sem að rétthafi númers hafi, samkvæmt viðskiptamannabókhalda Nova, misst þau réttindi í hendur greiðenda að fjarskiptaþjónustunni, þótt að Fjarskiptastofa telji að slíkur ætlaður réttindamissir standist hvorki lög né reglur.

IV.

Forsendur og niðurstaða

(35) Samkvæmt svörum og upplýsingum Nova til Fjarskiptastofu er ljóst að það verklag sem Nova hefur a.m.k. viðahaft frá árinu 2010, uppfylli ekki skilyrði 10. gr. reglna nr. 1112/2022, hvað varðar skyldu fjarskiptafyrirtækja til þess að afla ótvíræðs og sannanlegs samþykkis rétthafa fyrir rétthafabreytingu. Jafnvel þótt að reglur nr. 1112/2022 kveði ekki á um að fjarskiptafyrirtækjum sé óheimilt að gera að jöfnu stöðu greiðanda og rétthafa á númerum líkt og Nova hefði gert í verklagi sínu, skulu fjarskiptafyrirtæki engu að síður sjá til þess að verklag þeirra uppfylli öll skilyrði reglna nr. 1112/2022 m.a. með því að afla ótvíræðs

samþykkis rétthafa við skráningu annars aðila sem greiðanda númers, enda feli sú skráningarbreyting í sér réttahafabreytingu samkvæmt skilningi og verklagi Nova. Með því að hvorki afla né varðveita sannanlegt samþykki rétthafa fyrir réttahafabreytingu er ljóst að samkvæmt svörum og upplýsingum frá Nova að það verklag sem félagið hefur a.m.k. viðahaft frá árinu 2010, uppfylli ekki skilyrði 10. gr. reglna nr. 1112/2022, hvað varðar skyldu fjarskiptafyrirtækja til þess að afla ótvíræðs og sannanlegs samþykkis rétthafa fyrir réttahafabreytingu.

(36) Í frumniðurstöðu Fjarskiptastofu kom fram að stofnunin taldi sig knúna til þess að leggja stjórnvaldssekt á félagið enda sýndu gögn málsins fram á tiltekin alvarleika og ítrekunar brota Nova, sem að auki virðist hafa verið framið á háu saknæmisstigi, enda hafi Nova ekki brugðist við ítrekuðum tilmælum og ábendingum Fjarskiptastofu í ákvörðunum Fjarskiptastofu nr. 20/2010, 1/2019, 7/2023 og 8/2023, sem og ekki heldur við í samráði og skýringum Fjarskiptastofu við fjarskiptafyrirtæki vegna breytinga reglna nr. 948/2008 um númera- og þjónustuf lutning í almennum fjarskiptanetum. Var það því frummat Fjarskiptastofu að fjárhæð sektar gæti numið allt að 4.500.000. kr. en að endanleg fjárhæð gæti þó tekið mið af ýmsum mildandi þáttum, s.s. samstarfsvilja Nova við Fjarskiptastofu, þ.m.t. mögulegri viðurkenningu á broti, úrbótaaðgerða, bætur til brotþola o.fl.

(37) Viðbrögð Nova við boðaðri frumniðurstöðu í máli þessu hafa verið á þann veg að viðurkenna brot sitt með skýlausum hætti, ákvörðun um að gera úrbætur við framkvæmd réttahafabreytinga og að bjóða kvartendum þess máls bætur fyrir það óhagræði sem þeir hafa orðið fyrir. Eins hefur Nova gert samkomulag við Fjarskiptastofu um verklag vegna samskonar tilvika sem geta komið upp á næstu árum. Felur samkomulagið m.a. í sér viðurkenningu á broti, skuldbindingu Nova um að félagið beiti sér fyrir því í samskiptum við skráðan greiðanda/rétthafa að notandi númers og upphaflegur rétthafi geti orðið rétthafi númers á ný. Gert er ráð fyrir því að Nova greiði bætur til kvartenda, sem geta verið mismunandi eftir því hvort að takist að fá samþykki greiðanda/rétthafa fyrir því að skrá notanda og upphaflegan rétthafa sem rétthafa á ný.

(38) Á grundvelli þess að Nova viðurkenndi brot sitt, bauð bætur til brotþola sem og setti fram skipulagðar aðgerðir til úrbóta taldi Fjarskiptastofa hæfilegt að lækka fjárhæð sektar í 2.250.000 kr.

Ákvörðunarorð

- 1. Nova hf. braut gegn skilyrðum 10. gr. reglna nr. 1112/2022, um númera- og þjónustuf lutninga í almennum fjarskiptanetum, sbr. 5. mgr. 76. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022, með því að framkvæma réttahafabreytingar án þess að fyrir lægi skriflegt eða rafrænt samþykki þess rétthafa sem afsalaði sér númerinu.**
- 2. Með vísan til k-liðar 103. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 er lögð sekt á Nova hf. að upphæð 2.250.000 kr. vegna þeirrar framkvæmdar er Nova hefur viðhaft. Sektina skal greiða í ríkissjóð eigi síðar en mánuður er liðinn frá dagsetningu ákvörðunar þessarar.**

3. Lagt er fyrir Nova hf. að framkvæma úrbætur til að færa verklag við skráningu réttshafa númers og greiðanda að fjarskiptaþjónustu í viðskiptamannakerfi félagsins til samræmis við 10. gr. reglna nr. 1112/2022, um númera- og þjónustuf lutninga í almennum fjarskiptanetum. Skal úrbótum lokið fyrir 1. apríl 2024 með staðfestingu til Fjarskiptastofu þar um.
4. Samhliða ákvörðun þessari hafa Nova hf. og Fjarskiptastofa gert sín á milli samkomulag vegna brota Nova hf., gegn skilyrðum 10. gr. reglna nr. 1112/2022, um númera- og þjónustuf lutninga í almennum fjarskiptanetum, varðandi samskonar tilfelli sem kunna að koma upp á gildistíma samkomulagsins.
5. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu getur aðili einnig borið ákvörðun stofnunarinnar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Fjarskiptastofa, 21. desember 2023

Hrafnkell. V. Gíslason

Þórdís Rafnsdóttir

VIÐAUKI

Samkomulag

Fjarskiptastofu og Nova hf. vegna brota Nova gegn skilyrðum 10. gr. reglna nr. 1112/2022, um númera- og þjónustuf lutninga í almennum fjarskiptanetum.

1. Viðurkenning á broti

Nova fellst á að verklag og framkvæmd þeirra hve varðar rétthafabreytingar, sé brot gegn 10. gr. reglna nr. 1112/2022, hvað varðar skyldu fjarskiptafyrirtækja til þess að afla fyrir fram ótvíræðs og sannanlegs samþykkis rétthafa fyrir rétthafabreytingum.

2. Skýring á ástæðum brota

Nova hefur unnið eftir því verklagi að verða við beiðni um greiðandabreytingu, sem jafnframt hefur falið í sér rétthafabreytingu skv. skilmálum Nova, en jafnframt upplýst fráfarandi greiðanda í tölvupósti um að breyting hafi verið gerð og honum gefið tækifæri til að gera athugasemdir við breytinguna. Þá er fráfarandi greiðandi jafnframt upplýstur um það í tölvupóstinum að við greiðandabreytingu verði jafnframt breyting á rétthafa númer, enda sé greiðandi einnig skilgreindur rétthafi skv. viðskiptaskilmálum Nova. Ef fráfarandi greiðandi gerir athugasemd við breytinguna er hún í kjölfarið afturkölluð.

Sögulegar skýringar eru á því að þetta verklag hefur verið viðhaft hjá Nova, en torvelt reyndist að sækja skriflegt samþykki rétthafa, sem leiddi til þess að flutningsbeiðnir lágu í lengri tíma óafgreiddar, viðskiptavinum og Nova til tjóns. Þessar skýringar eiga ekki að sama marki við lengur, þar sem tækniþróun hefur gert það einfaldara og skilvirkara að sækja skriflegt eða rafrænt samþykki fyrir rétthafabreytingum.

Framangreint verklag, og sú skilgreining skv. skilmálum Nova að greiðandi sé jafnframt rétthafi þeirrar þjónustu sem greitt er fyrir hjá félaginu, er nú til endurskoðunar hjá félaginu, ekki síst í ljósi síaukinna hagsmuna notenda af því að vera rétthafar farsímanúmera sinna.

3. Lausn ágreiningsmála og bótagreiðslur

Í þeim málum sem eru tilefni samkomulags þessa, auk sambærilegra mála sem upp kunna að koma í framtíðinni, skuldbindur Nova sig til þess að leysa tilfallandi vandkvæði er upp koma vegna þessa á sem farsælasta hátt fyrir neytendur. Skuldbinding Nova felur í sér uppsetningu á sérstöku verklagi sem notað er, þegar upp koma tilfelli, sem eru eftirmálar þess að Nova hafi ekki aflað ótvíræðs og sannanlegs samþykkis rétthafa fyrir rétthafabreytingum. Slíkt verklag skal m.a. fela það í sér að Nova hefur samband við skráðan rétthafa (greiðanda) og leitast við að ná samkomulagi um flutning númersins til

notanda (hins eiginlega rétthafa) sem og greiðslu bóta, sbr. nánar í eftirfarandi greinum, enda sé fyrningarfrestur bótaréttinda ekki liðinn.

3.1. Samkomulag um flutning númera næst - óhagræðisbætur

Náist samkomulag er númer flutt frá greiðanda, sem skráðs rétthafa, til notanda og skal hann fá staðlaðar bætur fyrir vegna þess óhagræðis sem hann hefur orðið fyrir. Bótagreiðslur vegna óhagræðis neytenda tækju m.a. mið af verklagsreglum Nova um greiðslu bóta í þeim tilvikum þegar mistök hafa orðið í númera- og þjónustuflutningum, sbr. [hér](#).

3.2. Samkomulag um flutning númera næst ekki - skaðabætur

Í þeim tilfellum er samkomulag næst ekki, skal Nova bæta notanda það tjón sem hann hefur orðið fyrir við að missa forræðið yfir númeri sínu. Skulu bætur þá metnar að álitum, þ.e. þær skulu sem best endurspeglar raunverulega metið tjón.

4. Gildistími og endurskoðun samkomulagsins

Samkomulag þetta tekur gildi við undirritun þess og heldur gildi sínu til 1. apríl 2029, enda sé það ekki fellt niður, sbr. 2. mgr. þessarar 4. gr

Að fengnu rökstuddu erindi Nova þess efnis skal Fjarskiptastofa, svo fljótt sem verða má, taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda eða breyta samkomulagi þessu.

Að gildistíma loknum, hefst á ný hefðbundin málsmeðferð þeirra mála er samkomulag þetta tekur til.

5. Viðurlög og lok málsmeðferðar

Brot gegn þeim skyldum Nova sem fram koma í samkomulagi þessu geta varðað sektum og/eða viðurlögum skv. XV. kafla fjarskiptalaga, nr. 70/2022.

Með samkomulagi þessu er lokið meðferð þeirra mála sem voru tilefni þess og fjallað er um í ákvörðun Fjarskiptastofu í máli nr. 2023080023, og mun Fjarskiptastofa ekki aðhafast frekar vegna sambærilegra mála er upp koma á gildistíma samkomulagsins

x. janúar 2024

F.h. Fjarskiptastofu

F.h. Nova, forstjóri
Margrét Tryggvadóttir